

### Migration und Raumentwicklung

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### **Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Leibniz-Forum für Raumwissenschaften. (2016). *Migration und Raumentwicklung*. (Positionspapier aus der ARL, 105). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49904-9>

#### **Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.de>

#### **Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0>



# Migration und Raumentwicklung



# Migration und Raumentwicklung

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Geschäftsstelle der ARL:  
WR I „Bevölkerung, Sozialstruktur, Siedlungsstruktur“  
Leitung: Dipl.-Geogr. Anne Ritzinger (ritzinger@arl-net.de)

Positionspapier aus der ARL 105  
ISSN 1611-9983  
Die PDF-Version ist unter [shop.arl-net.de](http://shop.arl-net.de) frei verfügbar (Open Access)  
CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

Verlag der ARL – Hannover 2016  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
Satz und Layout: I. Ganschow, G. Rojahn, O. Rose  
Sprachliches Lektorat: C. M. Hein

Zitierempfehlung:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2016):  
Migration und Raumentwicklung.  
Hannover. = Positionspapier aus der ARL 105.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01058>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)  
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41  
[arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de), [www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

Dieses Positionspapier wurde erarbeitet von:

*Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep, Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover*

*Anne Ritzinger, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover*

*Prof. Dr. Annette Spellerberg, Technische Universität Kaiserslautern, Fachbereich Raum- und Umweltplanung, Fachgebiet Stadtsoziologie*

Im Rahmen eines Expertenworkshops im März 2016 in Frankfurt am Main wurden Problemstellungen der derzeitigen Zuwanderung und bestehende Ansätze in Wissenschaft und Praxis diskutiert. Die Ergebnisse des Workshops flossen in dieses Positionspapier ein. Den teilnehmenden Personen sei an dieser Stelle herzlich für ihre Beiträge gedankt:

*Silvia Abel, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Regionalkoordination, Frankfurt*

*Dr. Gabriela Bloem, Regionalverband FrankfurtRheinMain, Bereich FNP-Prozesssteuerung*

*Prof. Dr. Carola Burkert, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Regionale und internationale Arbeitsmärkte, Nürnberg*

*Prof. Dr. Paul Gans, Universität Mannheim, Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie, Abt. Volkswirtschaftslehre*

*Jun.-Prof. Dr. Birgit Glorius, Technische Universität Chemnitz, Humangeographie Ostmitteleuropas, Institut für Europäische Studien*

*Dr. Heike Hanhörster, ILS-Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Forschungsgruppe Sozialraum Stadt, Dortmund*

*Gudrun Kirchhoff, Deutsches Institut für Urbanistik (DiFU), Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales, Berlin*

*Dr. Christian Lieberknecht, GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., Berlin*

*Dr. Peter Mehl, Thünen-Institut für Ländliche Räume, Institut für ländliche Räume, Braunschweig*

*Alexandra Schlauch, Technische Universität Kaiserslautern, Fachbereich Raum- und Umweltplanung, Fachgebiet Stadtsoziologie*

*Jun.-Prof. Dr. Antonie Schmiz, Universität Osnabrück, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Geographische Migrationsforschung*

*Prof. Dr. Wolf-Uwe Sponer, Sächsisches Staatsministerium des Innern, Abt. Landesentwicklung, Vermessungswesen und Sport, Ref. Landes- und Regionalplanung, Dresden*

*Dr. Jürgen Weber, Regierung von Niederbayern, Bereich Wirtschaft, Landesentwicklung und Verkehr, Landshut*

*Prof. Dr. Theresia Wintergerst, Hochschule für angewandte Wissenschaften Würzburg-Schweinfurt, Fakultät Angewandte Sozialwissenschaften*

*Prof. Dr. Erol Yildiz, Universität Innsbruck, Institut für Erziehungswissenschaft*



# Migration und Raumentwicklung

## Gliederung

### Einführende Bemerkungen

- 1 Zur Wohnraumversorgung in den Ballungszentren
- 2 Überlegungen zu einer stärker integrationsorientierten Regionalpolitik in dünner besiedelten Regionen
- 3 Soziale Fragen der Integration
- 4 Handlungsempfehlungen aus der Perspektive der räumlichen Planung

### Literatur

## Einführende Bemerkungen

Die starke Zuwanderung von Geflüchteten stellt Deutschland vor vielfältige Aufgaben und Probleme. Kurzfristige Herausforderungen wie die Verteilung und Unterbringung der Menschen bis zu längerfristigen Aufgaben der Wohnungs-, Regional- und Integrationspolitik sind zu bewältigen. Unabhängig davon, dass hohe Lasten zu tragen sind, Kapazitätsgrenzen geltend gemacht werden und Akzeptanzprobleme zunehmen, handelt es sich bei den Flüchtlingen um Menschen, die ein Anrecht auf Schutz und individuelle Prüfung ihres Bleibewunsches haben. Viele der sich bereits in Deutschland befindlichen Geflüchteten können aufgrund der unsicheren Lage in absehbarer Zeit nicht in ihre Heimatländer zurückkehren, sodass zumindest mittelfristig orientierte Integrationsstrategien zu entwickeln sind. Inwieweit es gegenwärtig angezeigt ist, auch langfristig ausgerichtete Bleibestrategien migrationspolitisch zu unterstützen, stellt ein gesondert zu diskutierendes Thema dar.

### Exkurs 1 – Zur Begriffsverwendung „Flüchtling“

In diesem Positionspapier wird der Begriff „Flüchtling“ als Bezeichnung für alle Personen verwendet, die in Deutschland als Asylsuchende registriert wurden, die sich im Asylverfahren befinden, oder sich nach Abschluss des Asylverfahrens in Deutschland aufhalten. Formaljuristisch bezeichnet der Begriff „Flüchtling“ eine Person, die nach der Genfer Flüchtlingskonvention aufgrund von Verfolgung wegen Rasse, Religion, Nationalität, sozialer Gruppenzugehörigkeit oder politischer Überzeugung als Flüchtling anerkannt wurde (vgl. GKF, § 1, AsylG § 3). Dies traf im vergangenen Jahr 2015 auf insgesamt 135.107 Personen (47,8 Prozent der Asylentscheidungen) zu. Alternativ dazu existiert in Deutschland das Grundrecht auf Asyl im Falle politischer Verfolgung (Art. 16a GG) (2015: 2.029 oder 0,7 Prozent aller Asylentscheidungen). Da sich jedoch die geschilderten Probleme und Perspektiven weniger auf den Rechtsstatus der Betroffenen beziehen, sondern auf ihre faktische Anwesenheit, verwenden wir in diesem Positionspapier den eingangs definierten erweiterten Flüchtlingsbegriff.



Während Migrantinnen und Migranten typischerweise ihren Lebensmittelpunkt freiwillig in ein anderes Land verlegen, um ihre Lebensaussichten zu verbessern (vgl. zur Abgrenzung des Begriffs Schmitz-Veltin 2014), auch wenn Push-Faktoren wie Armut, Not oder Umweltprobleme existieren, handelt es sich bei der Flucht um Zwangsmigration. Diese Personen sind berechtigt, einen Asylantrag zu stellen, weil im Heimatland eine Bedrohung für Leib und Leben existiert, etwa durch politische Verfolgung, Folter, (Bürger-)Krieg, Terror, Todesstrafe, sexuelle Orientierung, Vergewaltigung, Epidemien, Hungersnot und Naturkatastrophen.

Das vorliegende Positionspapier stellt auf die örtliche und regionale Ebene ab und beschäftigt sich mit Ansätzen zur sozialen und ökonomischen Integration (vgl. Exkurs 2) derjenigen Flüchtlinge, die die Möglichkeit erhalten, zumindest mehrere Jahre in Deutschland zu leben, also eine „Bleibeperspektive“ haben. Damit ist in diesem Positionspapier nur ein bestimmter Ausschnitt der vielfältigen Fragen angesprochen, die sich im Zusammenhang mit der Aufnahme der in kurzer Zeit vergleichsweise großen Zahl von Flüchtlingen aus unterschiedlichen Kulturkreisen stellen (vgl. Exkurs 3). Andere Themen, wie etwa bundespolitische Rahmensetzungen, abgestimmte Verfahrensweisen in der Europäischen Gemeinschaft oder kurzfristige organisatorische Herausforderungen, werden nur in ihren Konsequenzen für die Erfolgsbedingungen einer Integration vor Ort einbezogen. Neben den Gebietskörperschaften der kommunalen und regionalen Ebene sowie der Landesebene stehen bei den Bemühungen um eine erfolgreiche Aufnahme der Flüchtlinge in die örtlichen Gemeinschaften auch private Unternehmen und Verbände, Kammern und intermediäre Organisationen in der Verantwortung, ebenso wie die Zivilgesellschaft, mit deren ehrenamtlichen Potenzialen verantwortungsvoll umgegangen werden muss.

## **Exkurs 2 – Der Begriff Integration**

Im wissenschaftlichen Kontext wird der Begriff Integration kritisch diskutiert (vgl. u. a. Gans et al. 2014). Der klassische Ansatz zur Integration in Deutschland (Esser 1980; weiterführend Esser 2009) unterscheidet Integration nach vier Dimensionen: Kulturation (Wissen um die Gesellschaft), Platzierung (grundlegende Dimension, Verankerung auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt), Interaktion (Einbindung in soziale Netzwerke und auch Partizipation) und Identifikation (subjektive Verortung). Die Platzierung ist Voraussetzung für die weiteren Dimensionen, und die letztgenannte spielt bei Flüchtlingen zunächst kaum eine Rolle. Die Kritik an diesem Ansatz betrifft die einseitige Perspektive auf die Ankommenden, ohne die fördernden und hemmenden Bedingungen der Aufnahmegesellschaft ausreichend zu berücksichtigen. Auch um vielfältigen Identitäten und kulturellen Einflüssen gerecht zu werden, wird der Begriff Integration infrage gestellt (vgl. West 2014). Internationalität, hybride Identitäten und Kulturen, Transnationalität und Diversität treten an seine Stelle – auch in Anbetracht der Notwendigkeit, eine breite Debatte über das Verständnis von Stadtgesellschaft zu führen und Partizipation und Chancengerechtigkeit neu zu justieren. Um aber die Bedeutung der Verankerung im Bildungs- und Erwerbssystem sowie auf dem Wohnungsmarkt als Kernelemente eines selbstständigen Lebens mit Gestaltungsmöglichkeiten deutlich zu machen – und weil der Begriff bei Stakeholdern anknüpfungsfähig ist –, halten wir es für gerechtfertigt, in diesem Kontext von Integration zu sprechen.

Die folgenden Überlegungen basieren einerseits auf Erkenntnissen vor allem der Migrationsforschung und leiten sich andererseits aus praktischen Erfahrungen der letzten Monate ab, die u.a. im Rahmen eines von der ARL organisierten ganztägigen Workshops erarbeitet wurden. Mit dem Positionspapier verfolgen wir das Ziel, Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten auf örtlicher und überörtlicher Ebene in den Bereichen Wohnen, Bildung, Arbeitsmarkt und Infrastrukturen aufzuzeigen und Akteure auf der kommunalen, regionalen und Landesebene sowie Verbände zu adressieren.

Drei Themenbereiche der Integrationspolitik „vor Ort“ werden nachfolgend ausführlicher erläutert:

- die Wohnraumversorgung als vorrangiges Problem der großen Städte und Verdichtungsräume,
- Ansatzpunkte einer stärker integrationsorientierten Regionalpolitik in dünner besiedelten Regionen, und
- besondere soziale Fragen der Integration, die innovative, längerfristig angelegte Lösungen verlangen.

Das Positionspapier schließt mit einigen Handlungsempfehlungen zu den angesprochenen Fragen.

### **Exkurs 3 – Zahlen und Fakten**

Die Anzahl der nach Deutschland geflüchteten Menschen ist seit 2009 stark gewachsen. Alleine im Jahr 2015 konnte ein Wanderungssaldo von 1,2 Millionen Menschen verzeichnet werden. Obwohl mit der sogenannten Schließung der „Balkanroute“ im Frühjahr 2016 die Zahl der Neuankommenden zurückgegangen ist, ist unsicher, wie sich die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland und Europa weiter entwickeln wird. Im Jahr 2015 wurden in Deutschland insgesamt 476.649 Anträge auf Asyl gestellt (BAMF 2016: 4), von Januar bis März 2016 waren es bereits 181.405. Die größte Gruppe der Asylantragsteller 2016 kommt aus Syrien (88.774 Erstanträge), gefolgt von Irak (25.721 Erstanträge) und Afghanistan (20.162 Erstanträge). Die Gesamtschutzquote für das Jahr 2015 beträgt 49,8 Prozent. Von 630.000 Flüchtlingen 2015 befand sich ein knappes Drittel (178.000) im laufenden Verfahren, hatte also eine Aufenthaltsgestattung. Einem weiteren knappen Drittel (198.000) wurde eine Asylberechtigung, Flüchtlingsschutz oder subsidiärer Schutz gewährt und bei den Übrigen wurde die Abschiebung ausgesetzt, also eine Duldung bzw. Bleibeberechtigung nach Härtefall ausgesprochen (200.000). Darüber hinaus entfallen 50.000 Personen auf Resettlement, d.h. die dauerhafte Neuansiedlung von Flüchtlingen, die in einem ersten Fluchtland nicht bleiben können und in einen Drittstaat Aufnahme finden, und die übrigen Anteile auf zur Ausreise Verpflichtete (Robert Bosch Stiftung 2016: 10). Der zeitliche Betrachtungshorizont für erfolgreiche Integrationsstrategien erstreckt sich nach bisherigen Erfahrungen mindestens auf fünf bis sieben Jahre.

## 1 Zur Wohnraumversorgung in den Ballungszentren

Die regionalen Präferenzen der meisten Flüchtlinge sind, das zeigen aktuelle Studien, eindeutig auf die Verdichtungsräume vor allem in Westdeutschland ausgerichtet. Dort haben sich bisher schon entsprechende ethnische Migrantengemeinschaften etabliert, dort bestehen vielfach persönliche verwandtschaftliche Netzwerke, die aufgrund ihrer Vielschichtigkeit für die neu Zugewanderten eine wichtige Aufnahme- und Integrationsfunktion übernehmen, und dort sind zumindest aus Sicht der Flüchtlinge am ehesten Arbeitsplätze zu erwarten.<sup>1</sup>

Noch bevor Asylverfahren abgeschlossen, Sprachkurse besucht, Schulplätze für die Kinder gefunden, Qualifikationen anerkannt oder nachgeholt werden sowie eine berufliche Tätigkeit aufgenommen werden kann, sind sowohl die geflüchteten Menschen als auch die Aufnahmegesellschaft mit der Herausforderung der Unterbringung konfrontiert. In der Wohnung bzw. der Unterbringung und dem sozialräumlichen Umfeld wird die meiste Zeit des Tages verbracht. Hier finden die ersten Kontakte zwischen Alteingesessenen und Neuankömmlingen statt, hier werden Weichen für das weitere Zusammenleben gestellt. Die meist langwierigen Asylverfahren, die komplexe rechtliche Lage, die unterschiedlichen Aufenthaltstitel und damit die unterschiedlich langen und sicheren Bleibeaussichten stellen ein zentrales Problem sowohl für die Flüchtlinge als auch für die örtlichen Gemeinschaften dar. Häufig kurzfristige Aufenthaltstitel bieten keine Sicherheit für Flüchtlinge (und ihre Familien) sowie für relevante Institutionen im Kontext von beruflicher Ausbildung, Arbeitsmarkt und Wohnungsmarkt. Für die Kommunen, aber auch die Wohnungsbauunternehmen, entstehen Unsicherheiten hinsichtlich der Planung und Realisierung neuen Wohnraums, da nicht sicher ist, ob die geplanten Kapazitäten nach Abschluss des Asylverfahrens benötigt werden und ob Anschlussnutzungen realisierbar sind.

Innerhalb der Verdichtungsräume sind es vor allem die Kernstädte, die sich auf die Aufnahme einer großen Zahl von Flüchtlingen einrichten müssen und bei denen dieses neue Phänomen in Strategien der Stadtentwicklung berücksichtigt werden muss. Eine große Herausforderung innerhalb der Ballungsräume besteht entsprechend darin, eine ausgewogenere Verteilung der Flüchtlinge zwischen Kernstadt und Umland zu organisieren, wobei vor allem die Wohnungspolitik eine wichtige Rolle spielen könnte. Hier wird es darauf ankommen, die zurzeit vorgesehenen wohnungspolitischen Fördermaßnahmen (Sonderabschreibungen, Investitionszulagen usw.) entsprechend kleinräumig steuernd einzusetzen, also das Umland der Kernstädte besonders zu begünstigen. Der Resonanzboden für Investitionen in Mietimmobilien ist derzeit angesichts des niedrigen Zinsniveaus generell günstig, allerdings muss potenziellen Investoren eine längerfristige Vermietungsperspektive geboten werden.

---

<sup>1</sup> Nach dem Aufenthalt in einer Erstaufnahmeeinrichtung des Landes (seit Oktober 2015 bis zu sechs Monate) erfolgt die Zuweisung in eine Kommune. Den Kommunen gelang es in unterschiedlichem Ausmaß, zumutbare Unterkünfte zu vertretbaren Preisen zu finden (Robert Bosch Stiftung 2016: 10). Die kurzen Fristen zur Schaffung von Wohnraum führten ab der zweiten Jahreshälfte 2015 dazu, dass alle Arten von Immobilien in den Kommunen in Betracht gezogen wurden, von Zelten und Containern über leer stehende Kasernen, Turnhallen bis hin zu ehemaligen Gewerberäumen und Einzelanmietungen von Wohnungen. Qualitative Studien zeigen die negativen Auswirkungen von Gemeinschaftsunterkünften auf die physische und psychische Gesundheit der Bewohner. Die Gründe hierfür liegen maßgeblich in der schlechten baulichen Beschaffenheit der Unterkünfte mit meist unzureichenden Hygieneeinrichtungen und beengten Verhältnissen ohne Privatsphäre sowie in dezentralen Lagen ohne angemessene Infrastruktur (Robert Bosch Stiftung 2016: 32).

Probleme beim Zugang auf den Wohnungsmarkt bestehen vor allem im geringen Einkommen, was eine selbstständige Anmietung einer Wohnung nahezu ausschließt. Auch die Sprachdefizite und die bürokratischen Abwicklungen von Anmietungen und sonstigen Verträgen (Infrastrukturen) sind sehr hohe Hürden, zumal in vielen Herkunftsländern das Wohnen zur Miete ganz unbekannt ist.

Wohnungsunternehmen, insbesondere die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, haben in den letzten Jahren zunehmend Maßnahmen zur Stabilisierung von Nachbarschaften unternommen und wollen dies im Kontext der Zuwanderung von Flüchtlingen weiter verstärken (vgl. GdW 2015). Dennoch sind Diskriminierungen empirisch belegt, sodass in der Folge Migrantinnen und Migranten oftmals nur Wohnraum mit unterdurchschnittlichem Wohnstandard und zu überhöhten Mietpreisen finden. In der Stadt wie auch der Ortsentwicklung werden räumliche Segregationsprozesse und desintegrierte Lagen zunehmende Aufmerksamkeit erfordern.

Schätzungen gehen davon aus, dass 400.000 neue Wohnungen errichtet werden müssten, von denen 80.000 als Sozialwohnungen gebunden sein sollten (Verbändebündnis „Sozialer Wohnungsbau“, einschließlich Deutscher Mieterbund 2016). Einen wesentlichen Beitrag zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen stellt die BauGB-Novelle vom Oktober 2015 (2014 II) dar, die u. a. das Bauen in nicht integrierten Lagen erlaubt (§ 246 Abs. 10 BauGB). Hierbei stellt sich jedoch die Aufgabe, eine Konzentration und Segregation von Flüchtlingen zu vermeiden. Die Schaffung neuen Wohnraums, die günstige Bereitstellung von Bauland, die Senkung der Baukosten auf etwa 2.000 €/m<sup>2</sup> und finanzielle Förderungen werden als Maßnahmen zur Abhilfe der Wohnungsnot in Städten ergriffen. Die Ziele eines ökologisch und sozial nachhaltigen Bauens in integrierten Lagen sollen dabei nicht aufgegeben werden. Darüber hinaus ist zu überlegen, welche zum Abriss vorgesehenen Bestände für Flüchtlinge passend sein können, vor allem in ostdeutschen Großsiedlungen und Altbaubeständen, ohne hier einer Segregation Vorschub zu leisten. Aus humanitären Gründen ist eine dezentrale Unterbringung von Geflüchteten in regulären Wohnungen anzustreben. Dies betrifft vor allem die besonders verwundbaren Gruppen wie unbegleitete Minderjährige, Behinderte, Ältere, Schwangere, Alleinerziehende, Familien, Kranke, psychisch Beeinträchtigte sowie Opfer von Folter, Raub und Vergewaltigung. In Anbetracht der in kurzer Zeit in großer Zahl Ankommenden in 2015/Anfang 2016 ist der Anteil von Unterbringungen in Gemeinschaftseinrichtungen, die zudem länger als erwünscht genutzt werden, jedoch gestiegen. Dezentrales Wohnen verhindert eine Konzentration, Segregationserscheinungen, möglicherweise auch die Angreifbarkeit der geflüchteten Menschen, und es fördert die Akzeptanz der Bewohnerinnen und Bewohner in den jeweiligen Stadt- bzw. Ortsteilen.

Besondere Aufmerksamkeit sollte den früher von Industrien (z. B. der Montanindustrie, dem Schiffbau, der Textilindustrie) geprägten und nun im tiefgreifenden Strukturwandel befindlichen „altindustrialisierten“ Städten gelten. Diese nehmen in der Regel an den aktuellen Reurbanisierungsprozessen kaum teil und verzeichnen seit Jahren einen kontinuierlichen Rückgang der Bevölkerungszahlen und damit verbunden größere Leerstände von Wohnungen. Gerade diese Bestände könnten sich zur Belegung mit Flüchtlingen eignen, da diese Städte grundsätzlich eine gut funktionierende urbane Infrastruktur haben, die nunmehr aber in ihrer Tragfähigkeit bedroht ist. Des Weiteren haben gerade diese Städte aufgrund früherer Zuwanderungen (z. B. „Gastarbeiter“) umfangreiche Erfahrungen mit der sozialen Integration und dem Umgang mit verschiedenen Kulturen. Vorhandene strukturpolitische Ansätze und Förderstrategien zur Qualifizierung der Erwerbspersonen und zur Verbesserung der sozialen Integration müssten ausgeweitet,

aber nicht vollständig neu initiiert werden. Gerade in den hier in Betracht kommenden Städten des nördlichen Ruhrgebiets gibt es auch eine gute Verkehrsanbindung zu den Zentren dynamischer Arbeitsmärkte in relativer Nachbarschaft.

Selbstverständlich ist bei allen Vorteilen des genannten Stadttyps für die Integration von Flüchtlingen unbedingt zu vermeiden, dass eine starke teilträumliche Segregation sowie Konkurrenzen mit vorhandenen, schwach qualifizierten und im größeren Umfang erwerbslosen Bevölkerungsgruppen entstehen. Von daher sind für diese Städte unterstützende Strategien erforderlich, um die Vorteile des vorhandenen preisgünstigen Wohnraums in den sonst leerstehenden Beständen in Kommunen mit umfangreicher Integrationsgeschichte auch adäquat nutzen zu können.

## **2 Überlegungen zu einer stärker integrationsorientierten Regionalpolitik in dünner besiedelten Regionen**

Unter dem Vorzeichen des regionalen Ausgleichsziels kann man die Frage aufwerfen, inwieweit die geflüchteten Menschen und die zur Integration in jedem Fall zusätzlich von Bund und Ländern aufzubringenden Ressourcen gezielt genutzt werden können, um sich tendenziell entleerende, oft ländlich geprägte Regionen zumindest teilweise einer neuen Entwicklungsperspektive zuzuführen. Soweit dies gelingt, würde der ausgleichspolitische Zielerreichungsgrad tendenziell erhöht und zugleich wären dann Entlastungen für die starke Zuwanderung von Geflüchteten in die verdichteten Räume gegeben. Überdies können die gewonnenen Erkenntnisse generell zu einem Überdenken der bisher eingesetzten Maßnahmen der regionalen Ausgleichspolitik führen, denn auch längerfristig stellen Migrantinnen und Migranten ein Potenzial dar, das stärker als bisher in einer ausgleichsorientierten Regionalpolitik berücksichtigt werden sollte. Vielleicht bieten sich in weniger verdichteten Räumen sogar günstigere Voraussetzungen für eine schnelle und langfristig wirksame Integration für einen Teil der ankommenden Flüchtlinge? In Verbindung mit einer entsprechenden Weiterentwicklung der Maßnahmen könnten sich die in jedem Fall notwendigen Aufwendungen einer Integrationspolitik dort besonders lohnen.

Zunächst muss man feststellen, dass die weniger verdichteten Räume in Deutschland in sich nicht homogen sind. Entsprechend dürften auch die Integrationschancen je nach regionalen Ausgangsbedingungen unterschiedlich einzuschätzen sein. Zudem ist die Zahl der infrage kommenden Flüchtlinge insgesamt sicherlich nicht ausreichend, um umfassend eine Trendwende im Raummuster der Bundesrepublik Deutschland herbeizuführen. Trotzdem erscheint es lohnend, im Kontext der angestrebten Integration von Flüchtlingen und der dafür notwendig bereitzustellenden Finanzen regionalpolitisch neue Ansatzpunkte zu suchen, denn damit könnte längerfristig eine neue Strategie der Zusammenführung von Migrations- und Regionalpolitik entwickelt werden.

Die Bereitstellung von Wohnraum hat in den weniger verdichteten Räumen keine vorrangige Bedeutung, da es hier weniger um Neubau als um Umnutzung und um bauliche Aufwertung leer stehender Wohnimmobilien geht. Im Prinzip kommen hier die gleichen wohnungspolitischen Förderinstrumente wie in den Städten infrage, nur muss der Förderzweck stärker auf die Umnutzung und die bauliche Aufwertung ausgerichtet werden. Angesichts der stärker kleinteiligen Eigentümerstruktur sind ergänzend informatorische und motivierende Instrumente zu entwickeln und einzusetzen.

Zentrale strategische Faktoren zur erfolgreichen Integration von Flüchtlingen in den geringer verdichteten Räumen sind vor allem

- die Schaffung von Arbeitsplätzen bzw. die Eingliederung in den Arbeitsmarkt oder allgemeiner die Generierung einer selbsttragenden ökonomischen Basis sowie
- der Aufbau einer bedarfsgerechten Bildungs- und sozialen Infrastruktur.

Diese beiden strategischen Faktoren sind nicht unabhängig voneinander, denn der letztgenannte Faktor ist die Voraussetzung für ein erfolgreiches arbeitsmarktpolitisches Wirken.

Nach den gegenwärtig vorliegenden Informationen kann man davon ausgehen, dass unter den Flüchtlingen etwa 8 bis 10 Prozent Akademiker sind. Es spricht einiges dafür, dass ein Großteil dieser Personengruppe einen Arbeitsplatz in den verdichteten Regionen suchen und finden wird. Der ganz überwiegende Teil der Flüchtlinge in arbeitsfähigem Alter weist dagegen einen z. T. sehr niedrigen Bildungsstand auf, gemessen an den hiesigen Arbeitsmarktanforderungen. Erhebungen des IAB deuten darauf hin, dass bis zu 80 Prozent der arbeitsfähigen Flüchtlinge keine abgeschlossene Berufsausbildung haben (wobei zu beachten ist, dass das uns vertraute Duale System eine Besonderheit Deutschlands ist, aber als Indikator verwendet wurde) (IAB 2015: 5). Oft fehlt auch eine entsprechende schulische Basis. Diese Personengruppe muss man in erster Linie vor Augen haben, wenn eine Aufnahme und Integration in den weniger verdichteten Regionen diskutiert wird. Insofern kommt einem entsprechend ausgestalteten, breit angelegten Bildungsangebot in erreichbarer Nähe eine zentrale und nicht zu vernachlässigende Bedeutung zu. Dabei sind alle Bereiche des Bildungssektors einzubeziehen, Sprachkurse, Schule, Berufsvorbereitung und Berufsausbildung sowie begleitende Angebote zur sozialen Integration.

Unter Finanzierungs- und Auslastungsgesichtspunkten ist ein solches Angebot wohl am ehesten in den Zentralen Orten zu realisieren, denen damit eine besondere Aufgabe zuwächst – aktuell vor dem Hintergrund der Flüchtlingssituation und eventuell längerfristig im Zuge einer aktiven Migrationspolitik, soweit sie unter einem regionalpolitischen Ausgleichsziel weiterentwickelt werden soll. Im Fokus stehen dabei die Mittelzentren, aber auch in den Grundzentren sind relevante Infrastrukturen zu halten und ggf. auszubauen. Ausbildungs- und Weiterbildungsziele dürften in beruflicher Hinsicht vor allem im Handwerk und im kleinbetrieblichen Bereich liegen, zumal Migrantinnen und Migranten nach Erkenntnissen der Kreditanstalt für Wiederaufbau tendenziell mehr Unternehmen gründen, als es ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung entspricht (vgl. KfW 2016). Hier ist ein eng verzahntes Vorgehen insbesondere mit den Kammern anzustreben, wie sich überhaupt dieses Handeln als Teil eines regional (also „von unten“) einzurichtenden Managements empfiehlt, das den besonderen Belangen vor Ort am besten Rechnung tragen kann (s.u.). Dabei wären diese Initiativen möglichst unbürokratisch zu unterstützen, beispielsweise wenn es um die Einstellung von Flüchtlingen geht oder wenn Ausbildungsplätze zu besetzen sind und hier temporäre Sicherheit vor Abschiebung geschaffen werden muss.

Eine Verknüpfung der Integrations- und der regionalen Ausgleichspolitik wird dann besser gelingen können, wenn parallel auch die regionalpolitischen Maßnahmen neu ausgerichtet werden und damit zusätzliche Möglichkeiten für Arbeitsplätze geschaffen werden. Dabei sind zwei Perspektiven stärker einzubeziehen: erstens der Tatbestand, dass die Geflüchteten und Migranten nach wie vor internationale Netzwerke haben, internationale Erfahrungen mitbringen und über spezielle berufliche Fähigkeiten verfügen.

Zweitens geht es verstärkt um die Integration von Familienverbänden und damit zusammenhängende vielfältige Bedarfe. Im Kern wird es bei einer Neuausrichtung entsprechend darum gehen, regionale Kreisläufe darauf ausgerichtet gezielt zu stärken, um auch das neue Nachfragepotenzial auszuschöpfen, zusätzliche Absatzmöglichkeiten zu schaffen und damit die Wertschöpfung vor Ort zu steigern. In diesem Sinne könnten z. B. verstärkt Hilfen bei Existenzgründungen eingesetzt werden. Die Möglichkeiten, die KMU und Gründungen der Flüchtlinge für dünner besiedelte Regionen bieten, könnten stärker gefördert und vernetzt werden. Grundsätzlich ist zu überlegen, inwieweit spezifische Infrastrukturen für die ältere Bevölkerung zunehmend in den größeren Zentren dieser Regionen angesiedelt und ausgebaut werden könnten, wenn entsprechende Arbeitskräfte vor Ort zur Verfügung stehen. Auch könnte die Standortwahl bei öffentlichen Einrichtungen und deren Einkaufspolitik überdacht werden, man denke etwa an dezentrale Standorte von Bildungseinrichtungen oder Behördenverlagerungen. Im Rahmen dieses Positionspapiers zu Migration und Raumentwicklung können hier nur beispielhaft Ansatzpunkte einer solchen neu auszurichtenden regionalpolitischen Strategie angeführt werden, ein entsprechendes Konzept wäre ggf. weiter auszuarbeiten und mit Maßnahmen der ländlichen Entwicklung wie ILEK und LEADER zu verzahnen (vgl. ARGE Landentwicklung 2016).

Nicht übersehen darf man allerdings, dass gerade in den angesprochenen dünner besiedelten Raumtypen in manchen Regionen die Arbeitslosenquote nach wie vor relativ hoch ist. Die Konkurrenzbeziehungen in dem zur Diskussion stehenden Arbeitsmarktsegment könnten daher zunehmen mit der Gefahr steigender gesellschaftlicher Frustrationskosten, eventuell sogar mit negativen Lohneffekten (vgl. Dustmann 2016). Insofern ist eine behutsame politische Begleitung des skizzierten Vorgehens, eine Ausweitung der Integrationsstrategien auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen in vergleichbaren sozialen Lagen in der Region und eine Einbindung aller betroffenen örtlichen Gruppen in das strategische und operative Handeln anzuraten.

Um die infrage kommenden Personengruppen unter den Flüchtlingen auf die Herausforderungen der Arbeitswelt vorzubereiten, sind neben den unabdingbaren Sprachkursen individuelle Coachings anzuraten und Arbeitsförderungsmaßnahmen im Sinne einer individuellen Feinjustierung mit Blick auf persönliche Entwicklungspotenziale zu flexibilisieren. Dazu müssen Informationen über die praktischen Fähigkeiten einzelner Personen erhoben werden, die im Einzelfall wichtiger sein können als formale Abschlüsse, und die unterschiedlichen rechtlichen Ausgangssituationen für die Arbeitsaufnahme müssen beachtet werden. Ein besonderes Augenmerk ist auf die ganz jungen Flüchtlinge zu legen, denen durch Maßnahmen der Jugendhilfe Unterstützung zukommt, die aber intensive Weiterförderung auch über das 18. Lebensjahr hinaus benötigen (vgl. IAB 2015). Aber auch die Integration der weiblichen Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt stellt eine besondere Herausforderung dar, vor allem aufgrund tradierter Rollenverteilungen und fehlender beruflicher Qualifikationen.

Öffentliche wie private Fördermaßnahmen zur Integration von Flüchtlingen, vor allem wenn sie investiven Charakter haben, brauchen mittelfristige Perspektiven, um sie politisch und ökonomisch vertreten zu können. Die kürzlich beschlossene Wohnsitzzuweisung, wie sie in der Vergangenheit in der Migrationspolitik ja bereits bestanden hat, die an die Gewährung von Sozialleistungen anknüpft, kann nur zu einer gelingenden Integration beitragen, wenn Wohnraumversorgung, Arbeitsplätze und Bildungseinrichtungen vorhanden sind. Diese Funktionen müssen durch entsprechende Erreichbarkeitsangebote sowie soziale Offenheit vor Ort flankiert werden. Liegen diese Voraussetzungen vor,

stellt die Zuweisung temporär die notwendige Auslastung der zu schaffenden Ausstattungen sicher und strahlt entsprechende Anreize zur Investition aus. Sie weist aber trotzdem noch eine gewisse regionale Flexibilität auf, da sie bei in anderen Regionen vorhandenem Arbeitsplatz und bei Nachweis von Wohnraum einen räumlichen Wechsel zulässt. Relevante Regionszuschnitte für eine solche Wohnsitzzuweisung sind sorgsam zu prüfen und können sich prinzipiell auf die Städte, die Landkreise oder die Regierungsbezirke, unter Umständen sogar die Bundesländer beziehen.<sup>2</sup>

Die Finanzierung der für die Integration notwendigen Maßnahmen vor Ort muss in erster Linie durch zusätzliche Finanzmittel von Bund und Ländern erfolgen, da es sich hier vor allem um einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen handelt und die lokalen finanziellen Möglichkeiten der Leistungsbereitstellung sehr unterschiedlich wären. Dies liefe zusätzlich einer Forderung nach Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse zuwider. Insofern sind die mit der Integration verbundenen finanziellen Lasten regelmäßig auf allen Ebenen unseres föderativen Gemeinwesens zu ermitteln. Ein intergouvernementales Lastverteilungssystem ist zu etablieren und regelmäßig zu überprüfen. Die zurzeit bestehenden Vorschläge, etwa dass Bund und Länder einen Fonds gründen, in den sie einzahlen, und Kommunen und Landkreise je nach ihrer Belastungssituation Zuschüsse beantragen bzw. erhalten, sind zu begrüßen. Ein entsprechendes Modell ist im Übrigen auch für die europäische Ebene vorgeschlagen worden. Es hätte den Vorteil, dass es relativ schnell einzurichten wäre und dass diejenigen Kommunen, die sich in der Aufnahme von Flüchtlingen überproportional engagieren, auch einen entsprechend überproportionalen finanziellen Ausgleich erhielten. Zusätzlich könnten Elemente einer horizontalen Umverteilung im kommunalen Finanzausgleich vorgesehen werden, dessen Finanzmasse einerseits durch das jeweilige Land aufgestockt werden müsste (vertikaler Effekt) und der andererseits über angemessene Ergänzungsansätze oder Zweckzuweisungen horizontal nach Maßgabe der gemeindeindividuellen Belastungen den gewünschten Mittelzufluss sicherstellen könnte. Zugegebenermaßen ist der kommunale Finanzausgleich allerdings ein komplexes Finanzierungssystem, dessen Änderung im politischen Raum mit erheblichen Frustrationen und Widerständen verbunden ist.

Unter den Instrumenten der Raumplanung wäre, wie bereits angesprochen, dem Zentrale-Orte-Konzept eine neue Bedeutung zuzusprechen. Vor allem in Mittelzentren ist die notwendige Auslastung neu zu schaffender Infrastruktur und der Ausbau bestehender Einrichtungen erreichbar, insbesondere wenn über den ÖPNV eine zufriedenstellende Anbindung gesichert ist. Mit der stärkeren Nutzung – vor allem von Erwerbstätigen – gäbe es ein zusätzliches Argument zur Erhaltung und sogar zum Ausbau des ÖPNV im ländlichen Raum.

Zu den Instrumenten der Raumplanung ist aber auch die Schaffung einer Koordinationseinheit im Sinne eines auf Querschnittsorientierung ausgerichteten Regionalmanagements auf der kommunalen oder der regionalen Ebene zu zählen, über die die vielfältigen sektoralen Maßnahmen der Integrationspolitik von verschiedenen öffentlichen, privaten und halbstaatlichen Trägern (Volkshochschulen, Arbeitsagentur, Sozialämter, Berufsbildende Schulen, zuständige Landesministerien und Regierungspräsidien usw.) aufeinander abzustimmen wären. Jede dieser Einrichtungen hat besondere Erfahrungen gesammelt und eigene innovative Konzepte entwickelt, es mangelt allerdings an der Abstimmung untereinander und der Nutzung von Synergien bzw. der Vermeidung von

---

<sup>2</sup> Die Wohnsitzzuweisung wird als Instrument des Ordnungsrechts in der Raumordnung und in Bezug auf ihre Auswirkungen auf die Integration durchaus kritisch diskutiert (vgl. Knieling/Dehne 2016).



Doppelarbeit. Auch bürgerschaftliches Engagement von Aktionsgruppen und anderen (informellen) Gruppierungen sollte in den Koordinierungsauftrag einbezogen werden. Ein solches Regionalmanagement müsste schon bei der jeweiligen Konzeptausarbeitung Einflussmöglichkeiten haben und über entsprechenden politischen Rückhalt verfügen. Es sollte auch mit eigenen Finanzmitteln zur Projektfinanzierung ausgestattet sein, um den Koordinationsbemühungen Nachdruck zu verleihen.

### 3 Soziale Fragen der Integration

Neben der Verfügbarkeit bezahlbaren Wohnraums handelt es sich, wie auch bei anderen aktuellen Aufgaben, die sich mit dem Eintreffen der Geflüchteten stellen, nicht um grundsätzlich neue Probleme, sondern um eine Verschärfung und Neuformung bestehender Problemlagen, wie z. B. Segregation, entleerte Räume, hohe Mieten oder unzureichende Wohnqualitäten. In der Gesellschaft herrscht daher eine gemischte Stimmung vor, die von Willkommenskultur und Hilfsbereitschaft bis hin zu Neid und Ablehnung reicht.

Einer Allensbacher-Studie entsprechend werden Ausländer von 71 Prozent der Bevölkerung als zu wenig integriert wahrgenommen (Stand 2014), wobei der Grund vor allem aufseiten der Ausländer und nicht beim Aufnahmeland Deutschland gesehen wird (vgl. IfD 2014: 28, 30). Wachsende Xenophobie, die sich nicht nur gegen Flüchtlinge, sondern auch gegen Helfer und Politiker richtet, stellt ein massives gesellschaftliches Problem dar. Die jüngst vom Bundeskriminalamt veröffentlichten Zahlen<sup>3</sup> machen deutlich, dass bei den Planungen in Bezug auf die Unterbringung und die Wohnsituation von Flüchtlingen eine Auseinandersetzung mit diesem Thema geboten ist. Eine eindeutige Positionierung der Politik auf allen räumlichen Ebenen gegen strukturelle Diskriminierung und Alltagsrassismus sowie gegen jegliche Form tätlicher Übergriffe ist notwendig. Ebenso wären Schulungen im Hinblick auf kulturelle Kompetenz, Sprachen, Religionen und rechtliche Fragen Bestandteil der notwendig auszubauenden Infrastrukturen.

Das neue und erstmalig formulierte Integrationsgesetz betont die Restriktionen (Wohnsitzzuweisung, Sperrung von Leistungen, Genehmigungspflichten) und steht einer zügigen Integration dann im Weg, wenn Vernetzungs-, Bildungs- und Betätigungsmöglichkeiten verhindert werden. Es besteht die Gefahr, dass Frustration und Resignation der Geflüchteten zunehmen und verpasste Integrationschancen zu deutlich höheren Folgekosten führen (Sozialleistungen, entgangene Steuern und Sozialabgaben). Der gesellschaftliche Konsens, Schutzbedürftigen zu helfen, kann schnell zu Abwehr- und Blockadehaltungen führen, wenn die Integration in den Bildungs- und Arbeitsmarkt nicht gelingt. Um den Integrationsbemühungen zum Erfolg zu verhelfen und eventuelle gesellschaftliche Frustrationskosten zu senken oder zu vermeiden, wäre es hilfreich, wenn die kurzfristigen Vorteile, wie z. B. Investitionen und Kaufkraftzuwachs mit Nachfrage bei Handwerk, Einzelhandel und Bausektor usw. argumentativ einbezogen würden. Zudem sollten auch die mittel- und längerfristigen Chancen und Gewinne u. a. durch eine Zunahme an Arbeitskräften und Beitragszahlern für die Sozialkassen stärker betont werden, ohne allerdings die Anlaufkosten zu verschweigen. Auch sollte auf historische Vergleiche der erfolgreichen Bewältigung der Aufnahme einer großen Zahl von Flüchtlingen und Migranten verwiesen werden.

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu auch die Berichterstattung vom 28.04.2016 bspw. in der Süddeutschen Zeitung: „Bundeskriminalamt spricht von „Klima der Angst“ in Deutschland“.

Gesellschaftliche Integration erfordert – angesichts der bereits vorhandenen Ungleichheiten in Deutschland, insbesondere im Bildungssystem – nun mit besonderem Nachdruck eine Überprüfung bestehender Strukturen mit Blick auf ihre Zugänglichkeit bzw. Durchlässigkeit. Innovative, längerfristig angelegte Lösungen sind notwendig, die dazu beitragen, Ungleichheiten abzubauen und die bestehenden Strukturen vor dem Hintergrund der veränderten Anforderungen zu flexibilisieren. Systemübergänge insbesondere im Bildungsbereich sollten beispielsweise durch Sozialarbeiter altersstufenübergreifend begleitet und die Betreuung der Geflüchteten über Ressortgrenzen und räumliche Zuständigkeiten hinweg vereinheitlicht werden. Ein pragmatischer Umgang und eine lösungsorientierte Perspektive sind notwendig, wie eine verkürzte Berufsausbildung für Flüchtlinge oder eine Beschulung über die Schulpflicht hinaus, anstelle häufig sehr hoher formeller Vorgaben und Anforderungen. Hierfür muss das Bewusstsein für individuelle und fachliche Kompetenzen geflüchteter Menschen geschärft und die Messbarkeit der Kompetenzen verbessert werden, die nach unserer Logik von formellen Abschlüssen bisher schwer feststellbar sind. Unter dem Integrationsaspekt stellen individuelle Beratungsleistungen für die aktuelle Lebenslage zentrale Angebote dar, ebenso wie Coachings, die in gesellschaftliche und berufliche Zusammenhänge einführen und interkulturelle Kompetenz schärfen. Erfahrungen aus verschiedenen Kommunen zeigen, dass der Fokus auf Familien als kleinster Einheit des sozialen Zusammenhalts eine zentrale Bedeutung hat, es geht also auch um Coaching, dass die gesamte Familiensituation in den Blick nimmt. Dies bedarf einer verbesserten Vernetzung von Akteuren aus Bildung und Arbeit. Komplizierte und sehr förmliche Verwaltungssprache ist zudem oft eine unnötige Barriere.

Wechselseitige Offenheit, Toleranz und ziviler Umgang werden in unserer ausdifferenzierten und global vernetzten Gesellschaft gefordert, damit Flüchtlinge und andere Migrantinnen und Migranten am sozialen und kulturellen Leben teilhaben können. Ein typischer Alltag bei Flüchtlingen besteht zunächst aus Essen, Schlafen, Freunde treffen, TV, Spaziergehen, Einkaufen, individuellem Sport (kein Verein), Ausländerbehörde, Kartenspielen etc. und entspricht somit einem „verordneten Rumhängen“ (vgl. Robert Bosch Stiftung 2016: 39). Kontaktmöglichkeiten ergeben sich am ehesten über Gemeinschaftseinrichtungen und werden u. a. von der Wohnungswirtschaft in Städten gefördert. In kleinen Gemeinden stehen häufig Gemeinschaftshäuser und Treffpunkte zur Verfügung, deren Treffen und Aktivitäten entsprechend zu öffnen wären. Die Schaffung von Unterkünften und von langfristigerem Wohnraum sollte in eine sozialraumorientierte Strategie eingebunden sein, welche die dezentrale Unterbringung fördert (vgl. Köhnke 2016). Wohnraumschaffung in desintegrierten Lagen kann allenfalls befristet eine Lösung sein. Die Einbindung in die Nachbarschaft und die Konfliktlösung beispielsweise zwischen Menschen in der Flüchtlingsunterkunft oder mit Anwohnern kann durch Mediatoren unterstützt werden.

Ein zentraler Ansatz für gelingende Integration ist die Ermutigung geflüchteter Menschen zu Eigeninitiative, aktiver Mitwirkung und Teilhabe vor Ort. Dabei spielen private Initiativen häufig eine sehr wichtige Rolle. Kommunen berichten von positiven Erfahrungen mit der verstärkten Einbindung von Ehrenamtlichen in den Stadtteilen und umfassenden Integrationsangeboten in die Gesellschaft und den lokalen Arbeitsmarkt (vgl. Hollstein 2016). Diese Bemühungen müssen Hand in Hand gehen mit der Aktivierung und koordinierenden Begleitung zivilgesellschaftlicher Integrationspotenziale vor Ort. Für Strukturen zur Koordination des Engagements sollten mittel- bis langfristige finanzielle und personelle Perspektiven geschaffen werden (vgl. ARGE Landentwicklung 2016).

Gelungene Beispiele einer erfolgreichen Integration sollten regelmäßig verbreitet werden (z. B. der Wettbewerb „Menschen und Erfolge“ zur Integration von Migranten in kleinen Gemeinden, BMUB 2016).

Eine Perspektive, die auf eine Vergesellschaftung, d.h. die Einbindung der neu angekommenen Menschen in die Gesellschaft zielt, erfordert einen differenzierten Blick auf Flüchtlinge als Menschen mit ihrem jeweils eigenen Erfahrungshintergrund. Die Zuwanderung stellt auch die Aufnahmegesellschaft vor grundlegende Fragen zur Funktion und Bewertung der eigenen Gesellschaft und zum Umgang mit Pluralität. Ein gesellschaftlicher Diskurs zum Umgang mit Vielfalt sollte systematisch und konstruktiv geführt werden. „Eine Art des Sehens ist auch eine Art des Übersehens“ (Burke 1954: 40 zit. in Yildiz 2013: 20), d.h. eine reine Fokussierung auf die Integration von Flüchtlingen schränkt auch die Blickwinkel ein und lässt viele Aspekte unserer gesellschaftlichen Entwicklung, gemeinsame Problemlagen und Potenziale der Flüchtlinge außen vor. Statt von Integration könnte nach Yildiz daher besser der Begriff Vergesellschaftung verwendet werden. Insbesondere die Rolle der Medien und die durch Sprache vermittelten Bilder haben starken Einfluss auf die Wahrnehmung des Themas: Begrifflichkeiten wie „Wellen“, „Ströme“ und „Krisen“ schüren Vorurteile und Ängste und lassen vergessen, dass es sich um Menschen mit individuellen Schicksalen, Lebenswünschen und Werten handelt.

#### **4 Handlungsempfehlungen aus der Perspektive der räumlichen Planung**

Die starke Zuwanderung von Flüchtlingen hat in den vergangenen Monaten die gesellschaftliche und politische Diskussion beherrscht. Insbesondere wird nach erfolgversprechenden Strategien einer Integrationspolitik vor Ort gesucht. Aus der Perspektive der räumlichen Planung können als strategische Faktoren einer erfolgreichen Integrationspolitik vor allem gesehen werden:

- die Schaffung von Arbeitsplätzen bzw. einer selbsttragenden ökonomischen Basis
- die Bereitstellung des notwendigen Wohnraums
- die Überwindung sozialer Barrieren durch Aktivierung und Förderung zivilgesellschaftlicher Potenziale und die Verbesserung der Governance vor Ort durch ein querschnittsorientiertes dezentrales Management.

**Zentrale Handlungsempfehlungen sind vor diesem Hintergrund:**

##### **1. *Wohnraumschaffung in Verdichtungsräumen in interkommunaler Abstimmung forcieren***

Um innerhalb der Verdichtungsräume notwendige Wohnraumkapazitäten zu schaffen, sollte eine ausgewogenere Verteilung der Flüchtlinge zwischen Kernstadt und Umland durch kleinräumige Steuerungsinstrumente angestrebt werden.

##### **2. *Integrationsförderliche Wohnungsangebote schaffen***

Bei der Schaffung von Wohnungsangeboten ist die Zugänglichkeit für Flüchtlinge zu verbessern sowie deren Konzentration und Segregation zu vermeiden. Günstiger Wohnraum sollte unter Berücksichtigung sozialräumlicher Handlungsansätze und städtebaulicher Qualitätsansprüche geschaffen werden. In Wohnungsnähe sind zu-

nehmend auch Möglichkeiten für Erwerbszwecke und Selbständigkeit mit zu planen, auch um urbane Situationen zu schaffen und zu pflegen. Insbesondere die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften sind hier zentrale Akteure.

### 3. *Neue Arbeitschancen in peripheren Räumen ausbauen*

Zur Entlastung der Ballungsräume, aber auch weil soziale Integrationschancen und die Voraussetzungen für die Schaffung einer eigenen ökonomischen Basis möglich erscheinen, sollten Integrationsmaßnahmen stärker als bisher die dünner besiedelten Räume in den Blick nehmen. Zur besseren Integration in den Arbeitsmarkt kommt einer Flexibilisierung und Individualisierung der Arbeitsförderungsmaßnahmen und einer an die speziellen Qualifikationen und Bedürfnissen angepassten Existenzgründungsförderung große Bedeutung zu.

### 4. *Geeignete Infrastrukturangebote in den Mittelzentren stärken*

Die Erfolgsaussichten hängen sehr von einem gut ausgebauten, angepassten (Weiter-)Bildungsangebot ab. Dieses lässt sich unter Auslastungs- und Rentabilitäts Gesichtspunkten am besten in den Mittelzentren konzentrieren, in denen Übersichtlichkeit mit notwendiger Angebotsbreite kombiniert werden kann. Das unterstreicht die grundsätzliche Forderung der regionalen Ausgleichspolitik nach Sicherstellung einer akzeptablen Erreichbarkeit durch entsprechende Ausgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs und seiner Preise.

### 5. *Kommunale migrationsbedingte Mehrkosten gesondert finanzieren*

Dem Zentrale-Orte-Konzept wächst mit steigendem Integrationsanliegen eine neue Aufgabe zu, die durch den Aufbau eines gesonderten Fonds von Bund und Ländern und eventuell ergänzend im Kommunalen Finanzausgleich durch Aufstockung (vertikaler Aspekt) und durch horizontal verteilende Regelungen (Nebenansätze, Zweckzuweisungen usw.) finanziell alimentiert werden kann.

### 6. *Integrationsmaßnahmen auf lokaler und regionaler Ebene ressortübergreifend koordinieren*

Es empfiehlt sich eine Koordination der vielfältigen Integrationsmaßnahmen vor Ort durch ein besonderes Regionalmanagement. Es ist dezentral mit Stabsfunktion anzusiedeln. Das Regionalmanagement muss in der Lage sein, die unterschiedlichen Maßnahmen der verschiedenen öffentlichen, privaten und halbstaatlichen Träger wirkungsvoll zu koordinieren, um Synergien zu nutzen und Konflikte zu vermeiden. Hier kann die Entscheidungshoheit über eigene Finanzmittel hilfreich sein, vor allem um dadurch Gemeinschaftsprojekte anzuschließen.

### 7. *Wirkung der Wohnsitzzuweisung überprüfen*

Die Überforderung der Kommunen muss ernstgenommen werden. Dennoch erscheint die Bindung der Wohnsitzauflage an das Vorhandensein von Arbeitsplätzen, sozialen Einrichtungen, qualifiziertem und kultursensiblem Personal vor Ort und bedürfnisgerechten Wohnungen notwendig. Die Folgewirkungen werden zu überprüfen sein.

#### 8. *Eigeninitiative von Flüchtlingen fördern*

Ein zentraler Ansatz für gelingende Integration ist die Ermutigung geflüchteter Menschen zu Eigeninitiative, aktiver Mitwirkung und Teilhabe vor Ort. Für Strukturen zur Koordination des Engagements sollten mittel- bis langfristige finanzielle und personelle Perspektiven geschaffen werden.

#### 9. *Systemübergänge gezielt begleiten*

Insbesondere im Bildungsbereich sollten Flüchtlinge altersstufenübergreifend begleitet werden und die Betreuung müsste über Ressortgrenzen und räumliche Zuständigkeiten hinweg vereinheitlicht werden. Bestehende Strukturen sollten mit Blick auf ihre Zugänglichkeit bzw. Durchlässigkeit überprüft und innovative, längerfristig angelegte Lösungen entwickelt werden.

#### 10. *Begleitende Forschung stärken*

Die Wissenschaftseinrichtungen sollten zeitnah Begleitforschungsprojekte und Langzeitstudien aufsetzen, die möglichst anwendungsbezogen den handelnden Entscheidungsträgern neue Erkenntnisse vermitteln. Dies setzt vor allen Dingen eine schnelle und umfassende Verbesserung der Datenbasis voraus. Forschungen sollten in bestehenden Netzwerken gebündelt werden und trans- und interdisziplinär erfolgen.

### Literatur

- Institut für Demoskopie Allensbach (IfD) (2014): Zuwanderung und Integration aus Sicht der Bevölkerung. Berichte für das Bundespresseamt. Allensbach.
- RGE Landentwicklung (2016): Positionspapier zur nachhaltigen Integration von Migrantinnen und Migranten in ländlichen Räumen. Landentwicklung im Lichte der Flüchtlingssituation. [https://www.landentwicklung.de/fileadmin/sites/Landentwicklung/Dateien/Aktuelles/2016-2-17\\_Positionspapier\\_Migranten\\_END\\_END.pdf](https://www.landentwicklung.de/fileadmin/sites/Landentwicklung/Dateien/Aktuelles/2016-2-17_Positionspapier_Migranten_END_END.pdf) (02.05.2016)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) (2016): 476.649 Asylanträge im Jahr 2015. Pressemitteilung vom 06.01.2016. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/201610106-asylgeschaeftsstatistik-dezember.html> (30.06.2016)
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz. Bau und Reaktorsicherheit (2016): Wettbewerb Menschen und Erfolge. <http://www.menschenunderfolge.de/wettbewerb-2015/preistraeger/> (30.06.2016)
- Böhme, C. (2015): Sozialraumorientierte Integration von Flüchtlingen. In: Difu-Berichte 4, 14.
- Deutscher Mieterbund 2016: <http://www.mieterbund.de/startseite/news/article/33553-wohnungsnoete-wachsen-mieten-steigen.html?cHash=d35b5953097f7b554f5eac0fb9402a75> (30.06.2016)
- Dustmann, C. (2016): Das Gespräch. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 17 (1), 25-34.
- Esser, H. (1980): Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderrern, ethnischen Gruppen und Minderheiten. Eine handlungstheoretische Analyse. Neuwied/Darmstadt.
- Esser, Hartmut (2009): Pluralisierung oder Assimilation? Effekte der multiplen Inklusion auf die Integration von Migranten. Zeitschrift für Soziologie, Jg. 38 (2009), H. 5, 358-378.
- Gans, P.; Bloem, G.; Dangschat J. S. et al. (2014): Handlungsorientiertes Positionspapier. In: Gans, P. (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Hannover. = Forschungsberichte der ARL 3, 427-440.

- GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hrsg.) (2015): Mieter mit Migrationshintergrund. [http://web.gdw.de/uploads/pdf/studien\\_gutachten/GdW\\_GEWOS\\_Studie\\_Mieter\\_mit\\_Migrationshintergrund.pdf](http://web.gdw.de/uploads/pdf/studien_gutachten/GdW_GEWOS_Studie_Mieter_mit_Migrationshintergrund.pdf) (30.06.2016)
- Hollstein, A. (2016): Zum Beispiel Altena, NRW. In: Planerin, Heft 2, 31-33.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.) (2016): IAB Kurzbericht 13/2016. <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb1316.pdf> (30.06.2016)
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.) (2015): Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt. IAB Aktuelle Berichte 14/2015. [http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller\\_bericht\\_1514.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1514.pdf) (30.06.2016)
- KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (2016): Migranten leisten wichtigen Beitrag zum Gründungsgeschehen in Deutschland. Pressemitteilung vom 30.01.2016. [https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Details\\_337728.html](https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Details_337728.html) (30.06.2016)
- Knieling, J.; Dehne, P. (2016): Residenzpflicht für Flüchtlinge als Instrument der Raumordnung? In: Nachrichten der ARL 1/2016, 5-8.
- Köhnke, J. (2016): Sozialraumorientiertes Unterbringungskonzept – Münster. In: Planerin, Heft 2, 34-36.
- Robert Bosch Stiftung, Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik (2016): Themendossier Unterbringung und Wohnen von Flüchtlingen: Engpässe überwinden – Kommunen entlasten. Stuttgart.
- Schmitz-Veltin, A. (2014): Wer oder was sind Migrant(inn)en? Versuch einer statistischen Begriffsbestimmung. In: Gans, P. (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Hannover. = Forschungsberichte der ARL 3, 32-46.
- Yildiz, E. (2013): Die weltoffene Stadt. Wie Migration Globalisierung zum urbanen Alltag macht. Bielefeld.
- West, C. (2014): Zwischen kulturellem Pluralismus und Transkulturalität – Postmoderne Momente im Migrationsdiskurs. In: Gans, P. (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Hannover. = Forschungsberichte der ARL 3, 92-126.

**Aktuelle Positionspapiere aus der ARL**  
shop.arl-net.de

- Nr. 105     **Migration und Raumentwicklung.** Positionspapier aus dem Expertenworkshop „Migration und Raumentwicklung“ der ARL im März 2016. Hannover, 2016.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01058>
- Nr. 104     **Multilokale Lebensführung und räumliche Entwicklungen.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Multilokale Lebensführung und räumliche Entwicklungen“ der ARL. Hannover, 2016.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01043>
- Nr. 103     **Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland. Zweiter Entwurf der MKRO.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Leitbilder der Raumentwicklung – II“ der ARL. Hannover, 2015.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01036>
- Nr. 102     **Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen.** Positionspapier aus der gleichnamigen Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2015.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01024>
- Nr. 101     **Response to the European Consultation on the Future of the Europe 2020 Strategy.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Europe 2020“ der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01010>
- Nr. 100     **Territoriale Gliederung des deutschen Bundesstaates – Probleme und Reformoptionen.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Neugliederung des Bundesgebietes – oder Kooperation der Länder?“ der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01009>
- Nr. 99     **Raumordnungsverfahren – Chance für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten.** Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00998>
- Nr. 98     **Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen im Entwurf. Zwischen Prozess und Plan.** Positionspapier aus dem Jungen Forum Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00987>
- Nr. 97     **Umwelt- und Gesundheitsaspekte im Programm Soziale Stadt: Ein Plädoyer für eine stärkere Integration.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Planung für gesundheitsfördernde Stadtregionen“ der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00972>
- Nr. 96     **Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland 2013.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Leitbilder der Raumentwicklung“ der ARL. Hannover, 2014.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00963>





ISSN 1611-9983

[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)